Deutscher Bundestag **Drucksache 19/11943**

19. Wahlperiode 25.07.2019

Gesetzentwurf

der Abgeordneten Stephan Brandner, Roman Johannes Reusch, Jens Maier, Dr. Lothar Maier, Tobias Matthias Peterka, Jürgen Braun, Marcus Bühl, Matthias Büttner, Petr Bystron, Tino Chrupalla, Thomas Ehrhorn, Peter Felser, Kay Gottschalk, Armin-Paulus Hampel, Udo Theodor Hemmelgarn, Karsten Hilse, Martin Hohmann, Stefan Keuter, Jörn König, Gerold Otten, Frank Pasemann, Jürgen Pohl, Dr. Robby Schlund, Uwe Schulz, Detlev Spangenberg, Dr. Dirk Spaniel, René Springer, Beatrix von Storch, Dr. Harald Weyel, Dr. Christian Wirth und der Fraktion der AfD

Entwurf eines … Gesetzes zur Änderung des Kreditwesengesetzes (Gesetz zur Sicherstellung der Verbraucherrechte bei Sparkassennutzung)

A. Problem

Seit Jahren ist ein sogenanntes Sparkassensterben vor allem in den ländlichen Regionen zu verzeichnen. Die Anzahl der Sparkasseninstitute hat sich deutschlandweit von 576 zu Beginn des Jahres 2000 auf 385 Mitte des Jahres 2018 um knapp ein Drittel reduziert. Dieser Konzentrationsprozess geht einher mit einem Rückbau der Sparkassenautomaten und der Schließung der Zweigstellen vor allem im ländlichen Raum, wodurch das Angebot von Bargeld und Beratungsleistungen schrittweise eingestellt wird. Die für den Erhalt der dörflichen und ländlichen Infrastruktur dringend notwendigen Sparkassenleistungen gehen mehr und mehr verloren. In den vergangenen 15 Jahren wurden über 2000 Zweigstellen und Sparkassenautomaten abgebaut: Von ehemals 15.628 sind zum Ende des Jahres 2016 weniger als 13.780 verblieben. Entsprechend hat sich der Einzugsbereich je Sparkassenstelle vergrößert und die Abdeckung von Sparkassenleistungen in der Fläche lässt nach. Im ländlichen Raum sind für den Bezug von Bargeld und das Ersuchen von Beratungsleistungen nicht selten unangemessen weite Wege zurückzulegen.

Diese Entwicklung steht im Widerspruch zu dem in den Sparkassengesetzen der Länder fixierten öffentlichen Auftrag der Sparkassen. Die Bundesregierung zeichnet nicht für eine Kontrolle der Sparkassen hinsichtlich der aus dem öffentlichen Auftrag resultierenden Obliegenheiten verantwortlich (vgl. Bundestagsdrucksache 19/3762, S. 12). Ebenso sehen die Länderregierungen keine Notwendigkeit einer Prüfung, ob die Sparkassen ihren Pflichten wie der Bereitstellung von Beratungsleistungen oder dem Vorhalten eines Bargeldangebotes flächendeckend nachkommen. Da in den Sparkassengesetzen regelmäßig nur die Rechts-, nicht jedoch die Fachaufsicht der verantwortlichen Ministerien normiert ist, gibt es keine rechtliche Grundlage für die behördliche Überprüfung der Sparkassengeschäftspolitik hinsichtlich der Vorgaben des öffentlichen Auftrags.

Weder durch die Vorgaben des Kreditwesengesetzes noch durch die Vorschriften der in Länderhoheit erlassenen Sparkassengesetze vermag nach geltender Rechtslage ein flächendeckendes Angebot von Bargeld und Beratungsleistungen sichergestellt werden. Als Folge einer unzureichenden Konkretisierung des öffentlichen Auftrags und fehlender rechtlicher Vorgaben an die Geschäftspolitik der Sparkassen besitzen auch die zuständigen Aufsichtsbehörden der Länder keine Steuerungs- und Kontrollinstrumente zur Weiterentwicklung der Sparkassenlandschaft. Weder gegen die Schließung der Zweigstellen noch gegen das Einstellen weiterer Finanzdienstleistungen gibt es eine rechtliche Handhabe.

Das Einstellen von Sparkassenleistungen wie Beratungs- und Vermittlungsgesprächen oder dem flächendeckenden Angebot von Bargeld führen zu einem Verlust von Lebensqualität im ländlichen Raum. Durch den Rückzug der Sparkassen aus der Fläche gehen mittelfristig auch weitere Teile der öffentlichen Infrastruktur wie Postfilialen und Lebensmittelhändler verloren. Zweifelsohne gehören die Sparkassenleistungen als unerlässliche Voraussetzung für die wirtschaftliche Aktivität im ländlichen Raum zur staatlichen Daseinsvorsorge. Der Gesetzgeber muss sicherstellen, dass durch die Änderung des rechtlichen Rahmenwerkes zukünftig eine Kontrolle des öffentlichen Auftrags der Sparkassen als Teil der Daseinsvorsorge gewährleistet ist.

B. Lösung

Der Gesetzentwurf sieht folgende Regelungen vor:

- im Kreditwesengesetz werden die Vorgaben für die Vergabe der Bezeichnung „Sparkasse“ an Finanzinstitute ergänzt,
- es erfolgen eine Konkretisierung des gemeinen Nutzens und eine Bindung der Geschäftspolitik an den gemeinen Nutzen für alle Finanzinstitute, die die Bezeichnung Sparkasse nach § 40 KWG führen wollen,
- durch die Änderung werden eine bessere Steuerung der Geschäftspolitik und ein verbessertes flächendeckendes Angebot von Sparkassenleistungen ermöglicht.

C. Alternativen

Keine.

D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Dem Bundeshaushalt entstehen durch das Gesetz keine Kosten.

E. Erfüllungsaufwand

Kein Erfüllungsaufwand.

F. Weitere Kosten

Keine.

Entwurf eines … Gesetzes zur Änderung des Kreditwesengesetzes (Gesetz zur Sicherstellung der Verbraucherrechte bei Sparkassennutzung)

Vom …

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Gesetz zur Änderung des Kreditwesengesetzes

§ 40 des Kreditwesengesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 9. September 1998 (BGBl. I S. 2776), das zuletzt durch … geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. Absatz 1 wird wie folgt gefasst:

   „(1) Die Sparkassen sind dem gemeinen Nutzen dienende Wirtschaftsunternehmen mit der Aufgabe, in ihrem Geschäftsgebiet die flächendeckende Versorgung mit Finanzdienstleistungen sicherzustellen. Zu den Finanzdienstleistungen nach Satz 1 zählen das Angebot von Bargeld und das Angebot von Beratungsleistungen.“

2. Nach Absatz 1 werden die folgenden Absätze 2 und 3 eingefügt:

   „(2) Die Bezeichnung „Sparkasse“ oder eine Bezeichnung, in der das Wort „Sparkasse“ enthalten ist, dürfen in der Firma als Zusatz zur Firma, zur Bezeichnung des Geschäftszwecks oder zu Werbezwecken nur führen

   1. öffentlich-rechtliche Sparkassen, die eine Erlaubnis nach § 32 besitzen und die in Absatz 1 Satz 2 vorgeschriebenen Finanzdienstleistungen anbieten;
   2. andere Unternehmen, die bei Inkrafttreten dieses Gesetzes eine solche Bezeichnung nach den bisherigen Vorschriften befugt geführt haben und die in Absatz 1 Satz 2 vorgeschriebenen Finanzdienstleistungen anbieten;
   3. Unternehmen, die durch Umwandlung der in Nummer 2 bezeichneten Unternehmen neu gegründet werden, solange sie auf Grund ihrer Satzung besondere Merkmale, insbesondere eine am Gemeinwohl orientierte Aufgabenstellung und eine Beschränkung der wesentlichen Geschäftstätigkeit auf den Wirtschaftsraum, in dem das Unternehmen seinen Sitz hat, in dem Umfang wie vor der Umwandlung aufweisen, die durch ein Erbringen der nach Absatz 1 Satz 2 vorgeschriebenen Finanzdienstleistungen nachgewiesen werden.

   (3) Die Konkretisierung der Vorgaben nach Absatz 1 Satz 2 erfolgt durch die Sparkassengesetze der Länder.“

3. Der bisherige Absatz 2 wird Absatz 4.

Artikel 2

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am 1. Januar 2021 in Kraft.

Berlin, den 28. März 2019

Dr. Alice Weidel, Dr. Alexander Gauland und Fraktion

Begründung

A. Allgemeiner Teil

I. Zielsetzung und Notwendigkeit der Regelungen

Der ländliche Raum sieht sich in weiten Teilen mit dem Verlust von infrastrukturellen Angeboten konfrontiert. Von besonderer Brisanz für die regionale Entwicklung in ländlichen Regionen ist das Einstellen von Sparkassenleistungen. Der Einzelhandel verliert eine wichtige Stütze, wenn die Bewohner kleiner Kommunen und Städte ihr Bargeld in den entfernten Mittel- und Oberzentren beziehen. Zugleich mit dem Bezug des Bargeldes werden die alltäglichen Besorgungen ebenfalls in den Mittel- und Oberzentren gemacht, sodass die Läden in den ländlichen Regionen einen weiteren Kaufkraftverlust erleiden. Sparkassen als Anstalten des öffentlichen Rechtes sind zugleich an den öffentlichen Auftrag gebunden. Sie sind deshalb im Gegensatz zu Geschäftsbanken angehalten, politischen und gesellschaftlichen Zielen wie dem Erhalt und dem Ausbau von Infrastrukturangeboten in ländlichen und dörflichen Regionen nachzukommen.

Der öffentliche Auftrag ist in seiner jetzigen Ausprägung jedoch weder an Vorgaben geknüpft, noch gibt es Kriterien, die eine Kontrolle der Geschäftspolitik der Sparkassen gemäß dem sogenannten öffentlichen Auftrag ermöglichen. Die Bundesregierung zeichnet nach eigener Auskunft nicht für eine Kontrolle verantwortlich, die sicherstellt, dass die Sparkassen ihren aus dem öffentlichen Auftrag resultierenden Obliegenheiten nachkommen (vgl. BT Drs. 19/3762, S. 12). Ebenso sehen sich die Länderregierungen nicht für die Prüfung verantwortlich, ob die Sparkassen ihren Pflichten wie der Bereitstellung von Beratungsleistungen oder dem Bargeldangebot flächendeckend nachkommen. Diese bisher unterlassene Konkretisierung findet ihren Niederschlag im steten Ausdünnen des Sparkassennetzes in den ländlichen Gebieten. Ohne Vorgaben an die Geschäftspolitik verfolgen die Finanzinstitute eine Geschäftspolitik der Gewinnmaximierung, die zur Kostenminimierung und einem damit verbundenen Rückbau der Sparkasseninfrastruktur führt. Damit einhergehende Filialschließungen stehen dem Zweck der Sparkassen als Finanzinstitute mit öffentlichen Auftrag jedoch entgegen. Die derzeit praktizierte Geschäftspolitik der Gewinnmaximierung zeigt sich deutlich an den Renditen der Sparkassen, die als dritte Säule im deutschen Bankenwesen im Jahre 2017 mit 9,39 Prozent die zweithöchste Eigenkapitalrentabilität verzeichneten (vgl. Deutsche Bundesbank, Die Ertragslage der deutschen Kreditinstitute, September 2018).

Der Gesetzgeber ist aufgefordert, den öffentlichen Auftrag zu normieren. Er muss zudem die Verwendung der Bezeichnung Sparkasse den Finanzinstituten vorbehalten, die mit ihrer Geschäftspolitik den nunmehr konkretisierten Vorgaben des öffentlichen Auftrags entsprechen.

II. Wesentlicher Inhalt des Entwurfs

Das Kreditwesengesetz wird um Vorgaben für die Vergabe der Bezeichnung „Sparkasse“ ergänzt. Es erfolgt eine Konkretisierung des gemeinen Nutzens und eine Bindung der Vergabe der Bezeichnung „Sparkasse“ an eine Geschäftspolitik im Sinne des Gemeinwohls.

III. Alternativen

Keine.

B. Besonderer Teil

Zu Artikel 1

Nr. 1

Die aktuelle Rechtslage lässt den öffentlichen Auftrag der Sparkassen weitgehend unbestimmt. Insbesondere enthält der öffentliche Auftrag keine konkreten Vorgaben zum Angebot von Beratungsleistungen oder zum Vorhalten eines flächendeckenden Angebots von Bargeld. Aufgrund dieser Regelungslücke unterliegen Entscheidungen

über die Filialstruktur, die regelmäßig weitreichende Konsequenzen für die regionale Versorgung mit Finanzdienstleistungen haben, einzig unternehmerischen Entscheidungen und geschäftspolitischen Erwägungen. Eine nur an der Gewinnmaximierung ausgerichtete Geschäftspolitik widerspricht jedoch dem Gemeinnutzen, dem die Sparkassen verpflichtet sind. Die Konkretisierung des öffentlichen Auftrags um politisch erwünschte Dienstleistungen ist deswegen notwendig. Zu den politisch erwünschten Finanzdienstleistungen der Sparkassen zählen das Angebot von Beratungsleistungen und das Vorhalten eines flächendeckenden Angebots von Bargeld. Durch die in Nr. 1 erfolgte Konkretisierung des öffentlichen Auftrags der Sparkassen kann die Geschäftspolitik einer besseren Aufsicht unterstellt werden.

Das Vorhalten eines Bargeldangebots für Finanzinstitute, die sich Sparkassen bezeichnen wollen, wird nunmehr gesetzlich normiert. Die Rechtsnorm zur Gewährleistung des Bargeldangebots wird bewusst von dem Vorhalten eines Filialnetzes und dem Angebot von Beratungsleistungen getrennt, um die unterschiedlichen Reglungsbereiche zu verdeutlichen. Das Vorhalten des Bargeldangebots ist unabhängig und getrennt vom Filialnetz und von den Beratungsleistungen sicherzustellen. Den Sparkassen wird ein breiter Handlungsspielraum belassen, den sie bspw. mit mobilen Angeboten oder einem Bargeld-Bringservice ausfüllen können. Die auf Grundlage einer Rechtsverordnung oder in den Sparkassengesetzen durch die Länder zu konkretisierenden Vorgaben über das vorzuhaltende Angebot gewährleisten eine ausreichend flexible Handhabe.

Nr. 2 Absatz 2 Nr. 2

Durch die Änderung in Nr. 2 kann zukünftig eine Rückbindung der Geschäftspolitik an den nunmehr konkretisierten öffentlichen Auftrag an solche Finanzinstitute erfolgen, die als Sparkassen auftreten wollen. Die Änderung konkretisiert die Anforderungen an die von Finanzinstituten zu erbringenden Leistungen im Geschäftsgebiet, wenn sie die Bezeichnung Sparkasse führen wollen. Hierbei wird den Finanzinstituten ein breiter Handlungsspielraum belassen. Wie sie den Auftrag umsetzen, obliegt der individuellen Geschäftspolitik. Neue Beratungsangebote in Form von Hausbesuchen oder teilweise besetzter Büros in Einkaufszentren können die traditionelle Zweigstelle ersetzen. Ebenso gewährleisten die durch die Rechtsverordnung der Landesregierung konkretisierten Vorgaben über das vorzuhaltende Angebot die ausreichend flexible Handhabe.

Nr. 2 Absatz 3

Die Konkretisierung des öffentlichen Auftrags durch die Vorgabe von Zielwerten an die geschäftspolitischen Entscheidungen an Finanzinstitute, die die Bezeichnung Sparkasse tragen, erfolgt durch die in Länderhoheit erlassenen Sparkassengesetze. Die bisher auf die Rechtsaufsicht beschränkte Sparkassenaufsicht der Sparkassenaufsichtsbehörden der Länder wird mit der Konkretisierung des öffentlichen Auftrags gestärkt. Durch diese Konkretisierung wird den Ländern die rechtliche Möglichkeit gegeben, jene Finanzinstitute, die sich als Sparkassen bezeichnen, der Fachaufsicht zu unterstellen. Die jeweils den Bedingungen vor Ort entsprechenden Vorgaben regeln die Länder in den Sparkassengesetzen.

Nr. 3

Stellt eine redaktionelle Folgeregelung dar.

Zu Artikel 2

Regelt das Inkrafttreten. Das Gesetz tritt nach einer zweijährigen Übergangsphase in Kraft.

Satz: Satzweiss.com Print, Web, Software GmbH, Mainzer Straße 116, 66121 Saarbrücken, www.satzweiss.com
Druck: Printsystem GmbH, Schafwäsche 1-3, 71296 Heimsheim, www.printsystem.de
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlag GmbH, Postfach 10 05 34, 50445 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Fax (02 21) 97 66 83 44, www.betrifft-gesetze.de
ISSN 0722-8333